

Der schwierige Weg zur Demokratie: zur Reinstitutionalisierung der kommunalen Selbstverwaltungen in der Ex-DDR

Osterland, Martin; Wahsner, Roderich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Osterland, M., & Wahsner, R. (1992). *Der schwierige Weg zur Demokratie: zur Reinstitutionalisierung der kommunalen Selbstverwaltungen in der Ex-DDR*. (Arbeitspapiere / Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region, 6). Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-10653>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Arbeitspapiere Nr. 6

Martin Osterland
Roderich Wahsner

**DER SCHWIERIGE WEG
ZUR DEMOKRATIE**

**- ZUR
REINSTITUTIONALISIERUNG
DER KOMMUNALEN
SELBSTVERWALTUNGEN
IN DER EX-DDR -**

Dezember 1992

erscheint 1993 in Hoffmann, J. u.a. (Hrsg.), Strukturwandel in den
neuen Bundesländern, Bund-Verlag, Köln

Universität Bremen (KUA)
ZWE Arbeit und Region
Postfach 330 440
2800 Bremen 33

Telefon 0421 - 218 3290
Telefax 0421 - 218 2680

Einleitung

Der Übergang vom System des von der Ideologie des Marxismus-Leninismus geprägten "Realsozialismus" zum politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System der Bundesrepublik erforderte grundlegende Veränderungen. Die Angleichung der politischen und gesellschaftlichen Strukturen in der ehemaligen DDR an die der Bundesrepublik machte mit der Unterstellung des Gebietes unter den Geltungsbereich des Grundgesetzes die Übernahme des gesamten Rechtssystems notwendig, wie es sich in der Bundesrepublik in mehreren Jahrzehnten herausgebildet hatte. Für die staatliche Reorganisation nach dem föderalistischen Prinzip des Grundgesetzes mußten die in den 60-er Jahren aufgelösten Länder wieder hergestellt werden. Vor allem aber standen die politischen Kräfte und die Bevölkerung der ehemaligen DDR vor der Aufgabe, in den Kommunen (Gemeinden und Kreisen) wieder eine funktionsfähige Verwaltung nach den von der Verfassungsordnung der Bundesrepublik vorgegebenen Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen.

Dieser Aufgabe kam und kommt für den Prozeß der Vereinigung eine zentrale Bedeutung zu, denn die Kommunen sind im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik die Träger derjenigen Verwaltungseinrichtungen, die sowohl in den Bereichen der staatlichen Auftragsverwaltung, also des Verwaltungsvollzugs vieler Bundes- und Landesgesetze als auch in den ihnen zur Selbstverwaltung überlassenen Bereichen die Lebensverhältnisse der in ihren Grenzen lebenden Menschen unmittelbar gestalten und prägen. Auf die Schwierigkeiten und Probleme, vor denen der Prozeß des Wiederaufbaus der kommunalen Selbstverwaltung im Gebiet der ehemaligen DDR, den jetzigen neuen Bundesländern, stand und partiell noch heute steht, soll im folgendem näher eingegangen werden¹.

I. Strukturelle und organisatorische Probleme

Schon bald nach der politischen Wende vom November/Dezember 1989 bildeten sich nach dem Vorbild des zentralen "Runden Tisches" von Berlin vielfach auch auf der kommunalen Ebene informelle Gesprächskreise "Runder Tisch" oder "Dialog", die mit ersten politischen Entscheidungen (Absetzung oder erzwungener Rücktritt von besonders belasteten Oberbürgermeistern und anderen Amtsträgern) die Weichen in Richtung auf eine demokratische

¹Es handelt sich dabei um die Ergebnisse einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie zur Reinstitutionalisierung der kommunalen Selbstverwaltung in der Ex-DDR, vgl. Osterland/Wahsner 1992

Entwicklung in den Kommunen stellten und wichtige Impulse für den Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung gaben (vgl. Thaysen 1990).

In Vorbereitung des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik wurde dann deren Rechtsordnung schon auf der Grundlage des "Staatsvertrages über die Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion" vom 18. Mai 1990 durch mehr oder weniger den Gesetzen der Bundesrepublik nachgebildete Rechtssetzungsakte der Volkskammer angeglichen. Zu diesen Gesetzen aus der Zeit der Regierung de Maizière gehört auch das Gesetz vom 17.05.1990 über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise.

Innerhalb des durch dieses Gesetz abgesteckten rechtlichen Rahmens orientierten sich die Städte und Gemeinden bei ihren ersten Schritten auf dem Weg zur Reorganisation an den kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen in den alten Bundesländern. Bedingt durch Kontakte zu westlichen Partnerstädten und durch die zeitweilige Anwesenheit von Beratern aus diesen Städten in den Kommunalverwaltungen der ehemaligen DDR dienten die Verwaltungsorganisation und die konkrete Gestaltung der Verwaltungsabläufe westlicher Kommunen als Modelle für die Reorganisation. Bei diesem Transfer von Institutionen und Verfahren traten nicht unerhebliche Probleme auf. So konnten die westlichen Vorbilder nicht ohne Änderungen und Restriktionen übernommen werden, weil die Kommunen im Osten zunächst noch einige für bundesdeutsche Verhältnisse untypische Aufgaben zu erfüllen hatten, die ihnen im planwirtschaftlichen System der früheren DDR übertragen worden waren. Schwerer noch wogen die Probleme, die sich aus der für die neuen Länder geschaffenen rechtlichen Gemengelage ergaben. Einerseits galten nach dem Einigungsvertrag für eine Übergangszeit und gelten noch immer einige DDR-Gesetze als Landesgesetze weiter (Schäuble 1991). Andererseits sind übernommene Bundesgesetze wegen der besonderen Situation in der Ex-DDR ebenfalls übergangsweise nicht unwesentlich modifiziert worden. Zusätzlich kompliziert ist aber die Rechtslage in den neuen Ländern vor allem deswegen, weil der in großer Eile abgeschlossene Einigungsvertrag wegen unklarer und ungenauer Formulierungen für eine Reihe von Fragen offen läßt, welches Recht denn nun anwendbar sei.

Die ersten Schritte zur Reorganisation der Kommunen im Frühjahr 1990 erstreckten sich sowohl auf die Struktur der Ämter als auch auf das in ihnen tätige Personal. Zu diesem Zweck wurden nach den Kommunalwahlen vom Mai 91 aus den Koalitionsrunden der in den Stadtverordnungsversammlungen vertretenen Parteien (unter Ausschluß der PDS) Kommissionen gebildet. Diese hatten vor allem den Auftrag, die neuen Verwaltungsstrukturen festzulegen. Die Ergebnisse trugen unverkennbar Züge der Verwaltungen der jeweiligen westdeutschen Partnerstädte, ohne allerdings schlichte Imitationen zu sein.

In Koalitionsabsprachen wurden außerdem die Zahl der Dezernate und Ämter festgelegt und den an den Koalitionen beteiligten Parteien in einer austarierten Begrenzung Optionen auf bestimmte Dezernenten- und Amtsleiterposten zugesprochen. Diese Optionen nahmen die Parteien zumeist wahr. Ämter, für die keine Partei eine Option angemeldet hatte, wurden durch Ausschreibung besetzt. Auf sie konnten sich auch ehemalige Amtsinhaber bewerben.

Die Umstellung der Kommunalverwaltung auf das Kommunalverfassungssystem der BRD bedeutete zunächst eine grundlegende Veränderung der Aufgaben der Kommunalverwaltungen. Dies machte es notwendig, die Bereiche der Selbstverwaltung klar von der staatlichen Auftragsverwaltung zu trennen, denn im Staatsaufbau der DDR waren die Kommunen die unterste Ebene einer strikt von oben nach unten hierarchisch durchgegliederten Zentralverwaltung gewesen. Sämtliche Verwaltungsvollzüge auf der kommunalen Ebene waren daher - in der Verwaltungsterminologie der Bundesrepublik - "unmittelbare Staatsverwaltung" gewesen und am ehesten noch vergleichbar mit den Bereichen, die im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik von den Kommunen als staatliche Auftragsverwaltung wahrzunehmen sind. So etwas wie die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise der Bundesrepublik hatte es zu DDR-Zeiten nur noch als Restgröße gegeben.

Im einzelnen hatte die Umstellung erhebliche Konsequenzen. So waren eine Reihe von Aufgaben aus der Verflechtung von Staat und Wirtschaft für eine gewisse Übergangszeit noch wahrzunehmen (z.B. die Verwaltung und Verteilung von Wohnraum bzw. Energien). Andere Aufgaben, die einen erheblichen Teil des Personals der Kommunen in der DDR gebunden hatten, wie z.B. die Kontrolle über die Warenpreise und über die Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchs- und Bedarfsgütern, waren bereits mit der Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion im Juli 91 weggefallen. Parallel dazu mußten sich die Kommunen neuen Aufgaben stellen, die sich aus dem Übergang von der zentral-staatlichen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ergaben. Dazu gehörten insbesondere die Wirtschaftsförderung und die Verwaltung kommunaler Beteiligungen an Wirtschaftsbetrieben. Schließlich änderten sich in anderen Bereichen kommunaler Zuständigkeit scheinbar gleiche Aufgaben aufgrund gewandelter gesellschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen nicht unbedeutend, z.B. für Stadtplanung, Bauwesen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und andere Sozialeinrichtungen. Für alle diese Bereiche und deren Verwaltung galten fortan nicht nur prinzipiell andere Rechtsgrundlagen; teilweise entfiel auch die Zuständigkeit der Kommunen ganz.

Der Aufbau eines diesen neuen Aufgaben entsprechenden leistungsfähigen Verwaltungsunterbaus, der die scheinbar widersprüchlichen Vorgaben eines einheitlichen Handelns nach

außen unter politisch verantwortlicher Leitung auf der Grundlage demokratisch legitimer Beschlüsse der Kommunalvertretung akzeptiert, erwies sich als schwierig. Das Erfordernis demokratischer Legitimation und Kontrolle der Verwaltung durch die gewählten Vertretungskörperschaften und das Prinzip der Verantwortlichkeit der Verwaltungsleitung (Bürgermeister und/oder Stadtdirektor) sowie der Grundsatz der einheitlichen Außenvertretung mußten erst durchgesetzt werden. Widerstände ergaben sich ferner, den Grundsatz des hierarchischen Verwaltungsaufbaus auch in der Binnenstruktur der Ämter und im Verhältnis der einzelnen Ämter zur Verwaltungsspitze gegen das gerade gewonnene demokratische Selbstverständnis herzustellen. Weitere Probleme traten hinsichtlich der Öffentlichkeit des Handelns und beim Informationsfluß vom Land und Kreis zur Stadt auf. Hier waren jedenfalls anfangs die alten Informationswege vom Bezirk zum Kreis noch intakt, während andererseits der Informationsfluß von den erst im Aufbau befindlichen Landesverwaltungen zu den Kommunen nur stockend in Gang kam. Reibungswiderstände gab es schließlich bei der Zusammenarbeit der Ämter mit den Ausschüssen der Kommunalvertretung sowie bei der Kontrolle der Ämter durch die Ausschüsse.

In Bezug auf die Binnengliederung der Verwaltungen mußte ein Reihe neuer kommunaler Ämter geschaffen werden. Das galt nicht nur für neu hinzugekommene Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsverwaltung und des Sozialwesens; sondern auch für solche Aufgaben, für die in der (zentralistischen) DDR die übergeordneten Institutionen des Kreises oder des Bezirks zuständig gewesen waren, die aber nun wieder den Städten und Gemeinden oblagen. Eine weitere Notwendigkeit zur Schaffung neuer Ämter, für die es in den alten Ratsstrukturen der DDR keine Vorläufer gegeben hatte, resultierte aus der Übernahme solcher Aufgaben in kommunaler Regie, die bisher von teils separaten volkseigenen Betrieben, teils von der in kommunaler Regie geführten "VEB(K) Stadtwirtschaft" (z. B. Friedhofswesen, städtische Park- und Grünanlagen sowie Reparaturkolonnen), wahrgenommen worden waren. Den Leitern und dem Personal dieser Einrichtungen, die zum großen Teil noch in den alten Organisations- und Denkstrukturen befangen waren, mußte von den politisch verantwortlichen Leitungen der Kommunen erst vermittelt werden, daß sie nicht länger eigenständige Betriebe, sondern fortan der Verwaltung verantwortlich unterstellte Amtsbereiche waren. Sowohl die Leitungen als auch die Beschäftigten solcher ehemals volkseigener Betriebe gingen zunächst davon aus, sie würden - ähnlich wie die Betriebe anderer Wirtschaftsbereiche - wirtschaftlich und rechtlich selbstständig werden. Die Umwandlung der früher volkseigenen Betriebe in Ämter, ihre Integration in die Amtsstrukturen und ihre Unterordnung unter die politisch verantwortliche Verwaltungsspitze wurde dadurch erschwert.

Soweit Aufgaben, für die früher die Kreise und/oder Bezirke zuständig gewesen waren, nunmehr bei den Kommunen lagen, hatte man offensichtlich das Beharrungsvermögen der Verwaltungen auf den höheren Ebenen unterschätzt, so daß bei den Kreisen und bei den aufzulösenden Bezirken Personalüberhänge entstanden, während den Kommunen fachlich qualifiziertes Personal fehlte. Nur zögerlich und offenbar widerstrebend wurden derartige Verwaltungen bei den Kreisen und Bezirken in für einzelne Städte bzw. Kreise zuständige Einheiten untergliedert und nach und nach einschließlich des Personals in den Verwaltungsbereich der Kommunen übergeleitet.

II. Situation des Personals

Die Wiedereinsetzung der Kommunen in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung erforderte aber auch gravierende Veränderungen und schuf zugleich schwerwiegende Probleme für das Verwaltungspersonal.

Personalentlassungen beschränkten sich in der ersten Phase auf die politischen Führungskader z.B. frühere Bürgermeister und Stadträte sowie auf Direktoren und deren Stellvertreter an den Schulen. Vielfach mußten allerdings die noch in den Schulverwaltungen der Kommunen neu ausgeschriebenen Direktorenstellen (erst später ging diese Aufgabe auf die Länder über) wieder mit den alten Amtsinhabern besetzt werden, weil sich keine anderen Bewerber fanden.

Auf der unteren Ebene beschränkten sich die Entlassungen von Personal durchweg auf solche Amtsinhaber, die wegen besonderer Funktionen in der SED politisch belastet waren oder die wegen erwiesener oder ihrer Funktion nach zu vermutender Kontakte zur allgegenwärtigen "Staatssicherheit" nicht die hinreichende Gewähr boten, daß sie in ihrer neuen Tätigkeit loyal mitarbeiten würden.

Allerdings war nicht nur für die neuen Aufgabenbereiche und für die dafür zuständigen neuen Ämter neues Führungs- und sonstiges Personal erforderlich; die politischen Parteien und Bürgerbewegungen, die den Veränderungsprozeß getragen und wesentlich mitgestaltet hatten, drängten auch in den Kommunen darauf, daß die alten, von der SED beherrschten und von Stasi-Leuten durchsetzen Führungs- und Personalkader - soweit wie möglich - ausgetauscht und durch neues, politisch unbelastetes Personal ersetzt würden. Dieses Ziel ließ sich allerdings nicht ohne Abstriche und vor allem nicht sofort und widerspruchsfrei durchsetzen.

Schon aus arbeitsrechtlichen Gründen (Kündigungs- und Vertrauensschutz) und aus arbeitsmarktpolitischen wie sozialen Erwägungen konnte das alte Personal nicht einfach komplett entlassen werden. Abgesehen davon gab es für einen völligen Personalaustausch bei weitem nicht genügend fachlich qualifizierte Bewerber, die politisch unbelastet gewesen wären und die wenigstens das Erfahrungswissen des alten Personals über die örtlichen Gegebenheiten hatten. Grade darauf aber waren die Verwaltungen im Prozeß des Umbaus weiter angewiesen. Denn Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung beziehen sich in allen Bereichen naturgemäß auf örtliche Einrichtungen und Verhältnisse, mit denen das alte Personal aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit vertraut war.

Die Umstrukturierung der Ämter machte es allerdings unerlässlich, daß Beschäftigte neuen Bereichen zugeordnet wurden. Umsetzungen gab es deswegen in größerem Ausmaß. Teilweise sind Beschäftigte, die früher in führenden Positionen tätig waren, auch herabgestuft und für nachgeordnete Funktionen wieder eingestellt worden. Nicht einmal alle Amtsleiter- oder Stellvertreterstellen konnten mit neuen Kräften besetzt werden. Vor allem in der Finanzverwaltung (Stadtkämmerei), im Ordnungsamt und Standesamt und in den für das Wohnungs- und Bauwesen sowie für das öffentliche Stadtgrün zuständigen Ämtern sind bei entsprechender Qualifikation frühere leitende Amtsträger oder deren Stellvertreter aufgrund eines Bewerbungsverfahrens - und nach Austritt aus der SED/PDS - als Amtleiter oder dessen Stellvertreter wieder eingestellt worden. Schließlich blieben manche Positionen mangels qualifizierter Bewerber längere Zeit unbesetzt.

Ungeachtet der weitgehenden Übernahme des früheren Personals besteht jedoch nach wie vor in allen Ämtern ein erheblicher Personalmangel. Nahezu alle Ämter sind, im Vergleich zu Kommunen in den alten Ländern, personell unterbesetzt. Dies erklärt sich nur zum Teil daraus, daß Aufgaben, die nunmehr als Selbstverwaltungsaufgaben bei den Städten liegen, früher ausschließlich vom Bezirk oder Kreis wahrgenommen wurden. Die mit derartigen Aufgaben befaßt gewesenen Mitarbeiter des Kreises oder des Bezirks sind aber zunächst an ihren alten Arbeitsplätzen verblieben. Versuche der Kommunen, sie zu übernehmen oder vom Kreis oder Bezirk abzuwerben, stießen vor allem anfangs auf mangelnde Bereitschaft, Arbeitgeber und Ort zu wechseln. Dieses Problem dürfte sich allerdings in der Zwischenzeit nicht zuletzt auch unter dem Eindruck der Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern weitgehend gelöst haben.

Besonders dramatisch war - und ist z.T. noch immer - der Personalmangel in den Ämtern, die - wie der Baubereich oder das Rechtsamt - mit der Privatwirtschaft oder anderen Berufsalternativen um qualifizierte Fachkräfte konkurrieren. Da angesichts der Perspektiven im Bausek-

tor private Betriebe wesentlich höhere Löhne und Gehälter bieten als die Stadtverwaltungen, sind Fachkräfte für diese Tätigkeiten der Kommunen nur schwer zu gewinnen. Sie wurden umgekehrt von der privaten Wirtschaft noch abgeworben oder bewarben sich selbst auf besser bezahlte Stellen der Bauwirtschaft in den neuen oder bei Bauunternehmen in den alten Bundesländern. Dagegen war der anfängliche Mangel an Juristen darauf zurückzuführen, daß es in der ehemaligen DDR keine nach den Maßstäben des Richtergesetzes der Bundesrepublik ausgebildeten Juristen gab und daß die aus den alten Bundesländern nicht in die neuen wechseln wollten. Inzwischen dürfte diese Situation sich jedoch gebessert haben.

Besonders erschwerend für die Verwaltungsvollzüge wirkte sich die Unterbesetzung in den Ämtern deswegen aus, weil sich im Zuge des gesellschaftlichen und politischen Wandels eine Vielzahl sozialer und ökonomischer Probleme zusammenballten und ballen. Jedes einzelne wiegt jedoch schwerer als das gleiche Problem in einer westdeutschen Kommune, weil die Verwaltung ihre Aufgaben vollziehen muß, während sie selbst gleichzeitig noch reorganisiert bzw. neu aufgebaut wird.

Vor allem hinsichtlich der Qualifikation des Personals bestanden (und bestehen wohl noch immer) durchweg erhebliche Defizite im Vergleich zum Personal von Kommunen in den Alt-Bundesländern. Angesichts der früheren Anforderungen an die Beschäftigten konnte nicht verwundern, daß ihnen nicht nur ein Grundwissen über die rechtlichen Voraussetzungen, sondern auch Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der technisch-arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen des Verwaltungsvollzugs weitgehend fehlten. Die wenigen bei den Kommunen der früheren DDR verbliebenen Aufgaben hatten sich auf eher dienstleistende und kontrollierende Tätigkeiten beschränkt, und machten in relativ geringem Umfang die Wahrnehmung von Funktionen erforderlich, die im engeren Sinne als "öffentliche Verwaltung" anzusehen sind. Zu den vordringlichsten Aufgaben beim Neuaufbau der Kommunalverwaltungen gehörte es daher, dem Personal die notwendigen Kenntnisse über die rechtlichen Grundlagen und über die technisch-arbeitsorganisatorischen Voraussetzungen des Verwaltungshandelns zu vermitteln. Gerade diese Aufgabe stellte aber die Kommunalverwaltungen vor ein kaum lösbares Dilemma. Denn wegen der Unterbesetzung in den Ämtern und angesichts der Vielzahl der zu lösenden Tagesaufgaben konnten die zu qualifizierenden Beschäftigten nicht einfach von ihrer Tätigkeit freigestellt und in Schulungen oder Lehrgänge entsandt werden. Sollte der Verwaltungsvollzug nicht schwer beeinträchtigt werden oder gar zum Stillstand kommen, so blieb nur eine Art "training on the job", verbunden mit Abendkursen und Kurzzeitlehrgängen an Wochenenden. Gerade für die notwendige Hilfe und Unterstützung beim "learning by doing" erfüllten die Berater aus den westlichen Partnerstädten eine wichtige Funktion.

Die Defizite im Qualifikationsniveau in den neuen Bundesländern im Vergleich zur Situation in den alten dürften trotz aller inzwischen durchgeführten Maßnahmen und eingeleiteten Bemühungen immer noch beträchtlich sein. Hier Abhilfe zu schaffen, wird noch auf längere Sicht eine der Hauptaufgaben im Prozeß der Angleichung des Verwaltungs- und Aufgabenvollzugs in den Kommunen der neuen Bundesländer an die Standards der westlichen Kommunen bleiben.

Demgegenüber sind die anfangs erheblichen Niveauunterschiede in der Bezahlung des Personals geringer geworden. Anfangs erhielten die Beschäftigten nach dem BAT-Ost nur 60 % der entsprechenden Tarife nach BAT-West und lag die faktische Vergütung zumeist weit unter 60 % der Vergütung gleichaltriger Angestellter und Arbeiter westlicher Kommunen, weil die den Beschäftigten im Osten zustehende Grundvergütung zunächst unterschiedslos nach der Eingangsstufe bemessen wurde. Diese erheblichen Benachteiligungen in der Vergütung sind als Ergebnis der Tarifpolitik der ÖTV zwar noch nicht restlos beseitigt, aber doch wesentlich abgeschwächt worden. So gilt seit dem Tarifabschluß der Jahres 1992, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern nach BAT-Ost nunmehr 70 % und ab Juli 93 80 % der entsprechenden Westbezüge erhalten. Die erheblichen Differenzen der Bezahlung, die sich zunächst zusätzlich daraus ergeben hatten, daß die Beschäftigten noch nicht den ihrer Tätigkeit entsprechenden tariflichen Vergütungs- oder Lohngruppen zugeordnet werden konnten, sind inzwischen behoben. Das komplizierte Verfahren der Eingruppierung ist - abgesehen von noch umstrittenen Einzelfällen - mittlerweile abgeschlossen.

Die anfänglich weit unter dem Westniveau liegenden materiellen Arbeitsbedingungen der Kommunalverwaltungen haben sich, wenn auch nicht überall, inzwischen bis hin zur Ausstattung mit neuen EDV-Anlagen wesentlich verbessert. Allerdings ist davon auszugehen, daß die räumliche Unterbringung immer noch prekär ist. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die Eigentumsverhältnisse an zahlreichen Verwaltungsgebäuden noch ungeklärt sind. Zum Teil sind Kommunalverwaltungen noch nicht einmal wieder in den Rathäusern untergebracht, weil dort immer noch die Kreisverwaltungen residieren.

In allen organisatorischen und personellen Problemen bestätigte sich also jene alte Erfahrung, daß nämlich in Umbruchsituationen zwar die politische und gesellschaftliche Ordnung auf der staatlichen Ebene vergehen kann, die Kommunen aber bestehen bleiben und funktionieren müssen. Denn gerade auf dieser Ebene geht es um unverzichtbare und wichtige wirtschaftliche, soziale, gesundheitspolitische und kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung.

Deshalb können die Kommunalverwaltungen ihren Dienstbetrieb auch nicht einfach vorübergehend einstellen und die Bürger bis auf die Zeit danach trösten. Anders als bei den Länderverwaltungen, wo die Bürger das Fehlen einer funktionsfähigen Verwaltung oder unvermeidliche Friktionen bei deren Neuaufbau bislang kaum spüren - es sei denn vermittelt über die Verwaltungen der Städte und Gemeinden -, wären sie bei einem Stillstand der Kommunalverwaltungen und sind sie aktuell von allen Störungen bei deren Umbau unmittelbar betroffen. Darüberhinaus hatte und hat gerade der Zusammenbruch der zentralstaatlichen Institution zur Folge, daß sich die Bürger der ehemaligen DDR selbst noch mit solchen Forderungen und Ansprüchen an die Kommunalverwaltung wenden, für die auch nach dem Grundgesetz gerade nicht die Kommunen zuständig sind. (z.B. Polizei und Unterrichtswesen). Alles in allem stehen darum die Kommunen in den neuen Bundesländern vor ungleich größeren Problemen als jede vergleichbare Kommune in den alten.

III. Zum Demokratieverständnis des neuen Verwaltungspersonals

Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern war bzw. ist freilich nicht nur eine Frage der Reorganisation von Verwaltungsstrukturen nach dem Muster westdeutscher Gemeinden oder der Übernahme des formalen Rechts aus dem Westen. Auch erfordert er nicht nur ein dafür formal qualifiziertes Verwaltungspersonal, das diese Aufgaben zu lösen imstande ist. Die rechtlich-formale Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung kann nicht losgelöst vom politischen Selbstverständnis derer betrachtet werden, die sie in die Praxis umsetzen wollen. Das gilt vor allem für jene, welche die alten, politisch belasteten Verwaltungskader abgelöst haben und nun an deren Stelle die politische Verantwortung für die Reorganisation und für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsablaufs tragen: Die Verwaltungsspitzen, also Amtleiter und Dezernenten, die größtenteils nicht nur neu in diesen Positionen sind, sondern in der Kommunalverwaltung überhaupt - "Außenseiter als Politiker" (Berking/Neckels 1991).

Es sind überwiegend Männer zwischen 45-55, auffällig oft Naturwissenschaftler/Ingenieure sowie Pfarrer, deren Beruf offenbar eine gewisse Nischenexistenz in der DDR erlaubte. Politisch aktiv sind vor der Wende die wenigsten gewesen. Der SED beizutreten haben sie abgelehnt, obwohl es berufliches Weiterkommen bedeutet hätte. Dennoch wird übereinstimmend von ihnen betont, sie seien keine "Widerstandskämpfer" gewesen.

Die Spuren indes, die das System in den Berufsbiographien der meisten hinterlassen hat, haben wahrscheinlich das politische Selbstverständnis gefördert, das schließlich zur mehr oder minder aktiven Teilnahme an den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen im Herbst 89 führte. Fast alle waren an den Diskussionen, Demonstrationen, Auseinandersetzungen intensiv beteiligt, haben sich am "Runden Tisch" oder am "Dialog" engagiert, und fanden Anschluß an die Bürgerbewegungen, die neu entstandene SPD oder die Blockparteien, die nun ihrerseits in die Opposition gegangen waren. Aufgrund dieser Aktivitäten blieb es nicht aus, daß die Beziehungen zu den sich bald den Wählern stellenden Bürgerbewegungen und Parteien enger wurden: einige wurden bereits zu dieser Zeit Mitglieder, die meisten freilich erst kurz vor, mit oder nach dem Eintritt in ihr neues Amt (vgl. Stehnke 1992). Da die Koalitionsabsprachen nach den Kommunalwahlen den Parteien und Bürgerbewegungen Optionen auf bestimmte Ämter zugesichert hatten, wurden sie dafür nun von den jeweiligen Parteien /Bürgerbewegungen vorgeschlagen bzw. aufgefordert, sich auf jene Ämter zu bewerben, die ausgeschrieben wurden.

Nicht wenige hatten indes Zweifel, ob sie den neuen Aufgaben gewachsen sein würden. Sie glaubten aber, nun politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Einige sahen außerdem kommende Entlassungen in den Betrieben, in denen sie arbeiteten, voraus und entschlossen sich auch aus diesem Grund, gleichsam prophylaktisch, auf eine vermeintlich sichere berufliche Position in der Verwaltung zu wechseln. Skeptisch waren die neuen Amtsleiter und Dezernenten allerdings mit Recht, ob ihre fachlichen Qualifikationen dafür ausreichen würden. Zwar verfügten die meisten über Erfahrungen, die sie in Verwaltungen von Betrieben mit Planung, EDV, Leitung usw. sammeln konnten, oder waren es in ihren früheren Positionen gewohnt gewesen, mit Menschen umzugehen. Doch spezifische Kenntnisse und Fertigkeiten, wie sie eine Kommunalverwaltung erfordert, hatte niemand. Kaum eine(r) zögert einzugestehen: nicht gewußt zu haben, was auf ihn/sie zukomme. Und selbst, wer glaubte, dies zu wissen, sah sich von der Realität eines anderen belehrt.

Die Probleme, mit denen sich die neuen Dezernenten/Amtsleiter und nicht nur sie, sondern mehr oder weniger die Kommunalverwaltungen insgesamt - konfrontiert sahen und teilweise noch immer sehen, liegen auf der Hand:

- Der Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen: er mußte von Verwaltungsneulingen vorgenommen werden, die keine Erfahrungen mit kommunaler Selbstverwaltung hatten. Der Zuschnitt der Ämter, die Abgrenzung der Kompetenzen, die Definition der Aufgaben, die personelle Ausstattung usw. erwiesen sich auch subjektiv als außerordentlich schwierige und zeitraubende Probleme, die ohne die Amtshilfe von Fachleuten aus den westlichen Bundes-

ländern wohl kaum zu lösen gewesen wären. Hinzu kamen mangelnde Kenntnisse für das Führen eines Amtes, d.h. der eigentlichen Verwaltungstätigkeit wie das Anlegen von Akten, Anfertigen von Vorlagen, Erteilen von Anweisungen, welche obendrein rechtlich abgesichert sein müssen, usw.. Auch die Übernahme einstiger VEB-Betriebe in die Gemeindeverwaltung bzw. die Privatisierung ehemals städtischer Einrichtungen (z.B. Kindertagesstätten) stellten Vorgänge dar, mit denen die neuen Amtsleiter nicht vertraut waren. Verhandlungen mit der Treuhand, bei denen es oft um enorme Summen ging, gehörten ebenso zu den ungewohnten Aufgaben, wie das Festsetzen von nunmehr fälligen Gebühren. Und nicht zuletzt der Umgang mit erheblichen, doch oft ungewissen Finanzmitteln - gleichviel, ob vom Land angefordert oder durch Kreditaufnahme beschafft -, welche für die Kommune zur Verbesserung der Lebensbedingungen als Ausgaben zu verplanen waren, mußte erst erlernt werden.

- Die neue Rolle als Arbeitgeber: Die neuen Dezernenten und Amtsleiter hatten auch in dieser Rolle keine einfache Aufgabe. Sie mußten Mitarbeiter entlassen, deren SED-Mitgliedschaft Zweifel an der Bereitschaft zur loyalen Mitarbeit am Neuaufbau der Verwaltung aufkommen ließen oder deren Stasi-Vergangenheit eine weitere Beschäftigung nicht erlaubte. Auch organisatorisch strukturelle Veränderungen erforderten Entlassungen und selbst Neueinstellungen brachten Probleme mit sich, weil die Einstellungskriterien oft unklar waren. Nicht zuletzt jedoch hatten die neuen Dezernenten und Amtsleiter mit ihrer Rolle als Arbeitgeber erhebliche Schwierigkeiten im Umgang mit den sich neu organisierenden Gewerkschaften. Mit deren Vertretern - oft Importe aus dem Westen - zu verhandeln, verlief nicht reibungslos, weil niemand in der ehemaligen DDR, also auch nicht das neue Verwaltungspersonal, entsprechende Erfahrungen hatte.

- Die Aneignung des Rechts: Die komplizierte rechtliche Gemengelage - Ergebnis des Einigungsvertrags - macht es schon für versierte Juristen und für im Umgang mit Gesetzen geschulte Verwaltungsbeamte aus den alten Bundesländern schwierig, sich ein eindeutiges Bild von den Rechtsgrundlagen zu verschaffen. Für das Personal in den Kommunalverwaltungen der Länder stellt sich das Problem verschärft. Denn einerseits sind die mit dem Einigungsvertrag für das Gebiet der ehemaligen DDR inkraft getretenen Bundesgesetze - wie etwa das Bundessozialhilfegesetz - nicht nur rechtstechnisch komplizierter als viele Gesetze in der ehemaligen DDR; sie sind auch dem Regelungsbereich nach völlig neu, sei es, daß die geregelten sozialen Probleme früher nicht (oder jedenfalls nicht in dieser Form) existierten, wie z.B. Arbeitslosigkeit und ihre Folgeprobleme, oder daß sie im "Sozialismus" als im Prinzip gelöst und daher nicht regelungsbedürftig angesehen wurden, wie z.B. Fürsorge und soziale Hilfen in besonderen Lebenslagen; ganz zu schweigen von der immensen, überhaupt nicht zu überblickenden Eigentumsproblematik. Das größte Problem in Sachen Rechtsvoll-

zug dürfte allerdings darin zu suchen sein, daß auf der Ebene der Kommunalverwaltungen das damit betraute Personal im Umgang mit Recht überhaupt nicht geschult war. Das galt nicht nur für die neuen Dezernenten und Amtsleiter. Auch dem aus den alten Strukturen übernommenen Personal, das über gewisse Erfahrungen in Verwaltungstätigkeit verfügte, fehlten notwendige Grundkenntnisse und Erfahrungswissen über Formen und Verfahren des Rechtsvollzugs gemäß rechtsstaatlichen Grundsätzen. Schwierigkeiten bereitete es den Mitarbeitern außerdem, die komplizierte Rechtssprache der übernommenen Gesetze zu begreifen und den komplexen Regelungsinhalt zu verstehen. Die seither durchgeführten Schulungen, vor allem aber die in der Arbeit selbst gewonnenen Erfahrungen dürften allerdings inzwischen dazu geführt haben, daß jetzt auf einem Bestand an aufgabenspezifischen Grundwissen aufgebaut werden kann (vgl. Osterland/Wahsner 1991).

Es ist darum keineswegs überraschend, wenn den meisten der Dezernenten und Amtsleiter nach eigenem Bekunden die Arbeit in den neuen Verwaltungspositionen anfangs nicht leicht gefallen ist - und vielen noch immer nicht leicht fällt. Ihre anfänglichen Hoffnungen, die betrieblich erworbenen Qualifikationen reichten aus, erwiesen sich weitgehend als trügerisch. Ohne die Hilfe der Verwaltungsbeamten aus den alten Bundesländern, das wird freimütig eingeräumt, hätte kaum einer die Anfangsphase durchgestanden. Und auch gegenwärtig sind noch fast alle auf Hilfen angewiesen bzw. wünschen sich, sie könnten sie wenigstens gelegentlich noch in Anspruch nehmen.

Die Beharrlichkeit, der Fleiß und der Eifer, mit dem die meisten ihre schwierigen Aufgaben zu erfüllen suchen, vermögen die Defizite an Erfahrung und Wissen nur zum Teil wett zu machen: alle sind überarbeitet, haben einen 10 bis 15-Stunden-Tag, nehmen Akten, Vorlagen, Erlasse, Gesetze usw. am Wochenende mit nach Hause, verzichten auf Urlaub - und sehen sich dennoch von Zeit zu Zeit schlichtweg überfordert. Unerfahren im Umgang mit großen Geldsummen befürchtet man Schulden, die mangelnde Vertrautheit mit dem Recht verunsichert erheblich, der Zeitdruck, unter dem so schnell wie möglich Entscheidungen zu treffen sind, weil die Bürger Ergebnisse sehen wollen, bereitet dauerhaften Stress, die Tragweite mancher Entscheidungen verursacht buchstäblich schlaflose Nächte. Mit anderen Worten: die psychischen Belastungen sind enorm - und werden noch verschärft, weil gleichzeitig ausbleibende Fortschritte der angeblich "unfähigen" Verwaltung angelastet werden.

Die neuen Dezernenten und Amtsleiter müssen die ernüchternde Erfahrung machen, daß kommunale Selbstverwaltung vielfältige Qualifikationen verlangt, neue Unabhängigkeit mit neuen Abhängigkeiten einhergeht und die souveräne, selbstbewußte Gestaltung der Gemeindeverwaltung - abgesehen von den nicht hinreichenden finanziellen Voraussetzungen -

kaum möglich ist, solange man sich noch in der Rolle des "Schülers" befindet, der ohne die belehrenden Interpretationshilfen der westlichen Berater nicht auskommt. Während sie sich bemühen, dieser Fülle von alltagspraktischen, aber auch von psychologischen Problemen Herr zu werden, muß gleichzeitig die Arbeit in einer Verwaltung weitergehen, die sich noch immer im Prozeß des Umbruchs befindet und die sich obendrein in beträchtlichem Umfang ausweitet. Denn in der zunehmend prekären wirtschaftlichen Situation suchen die Bürger mangels anderer Adressaten für ihre wachsenden Sorgen verstärkt Rat und Hilfe bei der Gemeindeverwaltung.

Vor diesem Hintergrund sind nicht so sehr Qualifikation und Arbeitsmotivation, sondern mehr noch das Demokratieverständnis als handlungsleitendes Interesse der neuen Amtsleitungen das entscheidende Problem. Die noch zu erwerbenden fachlichen Qualifikationen, insbesondere die Aneignung des Rechts, sowie dessen richtige Anwendung, stellen zwar das dringlichste Problem dar, dem sich die neuen Verwaltungsspitzen gegenübersehen. Doch Recht ist zunächst lediglich eine Grundlage für Verwaltungspraxis, an der man sich orientieren und mit der diese legitimiert werden kann. Die politische Aufgabe aber, die damit erfüllt werden soll, bedarf der Definition derer, die sie vollziehen. Zwar ist das Recht selbst Ausdruck und Resultat von Politik. Doch verlangt es ständig nach Auslegung und Interpretation, d.h. das politische Selbstverständnis der Anwender ist nicht davon zu trennen. Und im Falle der ehem. DDR kommt hinzu, daß es sich um ein Recht handelt, welches sozusagen blind übernommen wurde und nicht Resultat eines längeren Diskussionsprozesses, in dem sich die spezifischen politischen Interessen der DDR-Bevölkerung hätten artikulieren können. Sollen Demokratie, Selbstverwaltung, Parteipluralismus und Bürgernähe nicht zu inhaltsleeren Schlagworten geraten, weil sie vornehmlich der eilfertigen politischen Legitimation dessen dienen, was in der enormen Fülle der zu lösenden Probleme pragmatische Entscheidungen verlangt, sind darum die Einstellungen, Ansichten und Meinungen der neuen Dezernenten und Amtsleiter zum demokratischen Rechtsstaat von erheblicher Bedeutung.

Die Ablösung der autoritär-administrativen Zentralverwaltung durch eine unabhängige Selbstverwaltung und der Wechsel von der Bevormundung und Entmündigung durch eine Partei zum politischen Pluralismus ist mit dem Einigungswerk und dem Kommunalgesetz allenfalls dekretiert. Die Übernahme des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsstrukturen aus den alten Bundesländern, also der Transfer von politischen Institutionen, kann nur gelingen, wenn zugleich politisch-kulturelle Bedingungen vorliegen, die diesen Transfer nicht behindern. Neben der immensen Vielfalt und Menge alltäglicher Probleme, welche die Verwaltungen zu bewältigen haben, müssen sie also auch lernen, mit einem politischen System

umzugehen, das - zumindest der Idee nach - auf rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungsfindung angelegt ist.

Daß dies ein strikt geregelter Prozeß ist, der mitunter langwierig und auf jeden Fall mühsam sein kann, erweist sich als eine Erfahrung, welche für die meisten derer, die sich mit persönlichem Eifer und aus politischer Überzeugung in den Dienst der kommunalen Verwaltung gestellt haben, ebenso verunsichernd wie ernüchternd zu sein scheint. Sie kontrastiert nicht selten mit den Erfahrungen der Wendezeit, als Formen der politischen Selbstorganisation dominierten, welche nunmehr von den geregelten Zuständigkeiten des demokratischen Rechtsstaats verdrängt werden. Es ergeben sich daraus eine Reihe von Widersprüchen, Zwispältigkeiten und Ungereimtheiten, mit denen sie fertig werden müssen und die sie gleichzeitig erheblich belasten.

So verbindet sich die Vorstellung von der Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung mit der anscheinend weit verbreiteten Annahme, nun könne die Kommune quasi alles selbst entscheiden (vgl. Berg u.a. 1992): von der Industrieansiedlung über den Straßenbau bis zum Schulsystem sucht man aus einem verständlichen, aber riskanten Lokalpatriotismus heraus, alles dessen die Gemeinde bedarf und wonach es die Bürger angeblich verlangt - wenn möglich sofort - in die Tat umzusetzen. Selbstverständlich will jeder das Beste für die Gemeinde. "Wir müssen etwas für die Bürger tun" ist die ständig wiederholte, wenngleich recht allgemeine Begründung für zahllose Entscheidungen, bei denen der Maßstab für das aktuell Machbare gelegentlich zu fehlen scheint - oder, umgekehrt, der einzige ist. Daß dabei Gesetze zu beachten sind bzw. der Kreis oder das Land nach wie vor in Ausübung der Rechts- und/oder Fachaufsicht zu kontrollieren hat, was entschieden wurde, überrascht manchen. "Die regieren uns immer noch hinein" ist die von vielen geteilte Meinung in den Verwaltungen. Wie vor der Wende kämen die Anweisungen "von oben". Der vermeintlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Kommunen sind - dies die verblüffende Erfahrung - auch unter den neuen Bedingungen Grenzen gesetzt, die den Spielraum zuweilen unerwartet stark einschränken.

Hinzu kommen verwaltungsinterne Beschränkungen. Kompetenzunklarheiten und/oder fehlende Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen verhindern Entscheidungen und begünstigen sie zugleich: weil man nicht weiß, was wie von wem entschieden werden darf, hält man sich aus Furcht vor womöglich unrechtmäßigen Entscheidungen zurück, oder entscheidet umgekehrt unter Zeitdruck und notfalls ohne Rechtsgrundlage kühn, was man nicht aufzuschieben bereit ist. Entweder wird dabei in Kauf genommen, daß die Landesregierung oder der Kreis ggfs. die getroffene Entscheidung für unzulässig erklärt, oder die Stadtverordnetenversamm-

lung der Verwaltung Untätigkeit vorwirft. Um die anscheinend unerwartete Erfahrung, daß Selbstverwaltung nicht etwa unabhängig und frei erfolgen kann, kommen die Neuen jedenfalls nicht umhin.

Vor allem spüren sie diese Abhängigkeit, wenn es um die Finanzen geht, d.h. wenn die gelegentlich exzessiven Wünsche nach Subventionen bzw. die unbekümmerte Bereitschaft zur Verschuldung "von oben" gebremst werden. Statt sich des politischen Dirigismus endlich entledigt zu haben, meint man deshalb eine neue Art der Bevormundung festzustellen. Sie stößt verständlicherweise nicht gerade auf Zustimmung. Der Verdacht, es solle auch auf diese Weise den Kommunen ihre gerade erst zugestandene Selbständigkeit wieder eingeengt werden, ist deshalb auf allen Verwaltungsebenen anzutreffen.

IV. Neue Bürokratie und demokratische Kontrolle

Dieser Argwohn gilt auch den westlichen Helfern und dem Recht, das sie aus der alten Bundesrepublik einführen. An der Notwendigkeit der neuen rechtlichen Regelungen gibt es zwar ebensowenig Zweifel wie an der uneigennützigen Hilfsbereitschaft der meisten westlichen Berater, aber gleichwohl werden sie als Beschränkung der Selbständigkeit erfahren. Daß man bei vielen Entscheidungen, die man -politisch, weil zum Wohl der Gemeinde - für richtig hält, nunmehr stets den einschlägigen Gesetzestext, mindestens aber den Berater aus dem Westen befragen muß, ob sie auch rechtens sind, gibt zwar die erwünschte Sicherheit des Rechtsstaats, aber auch das Gefühl der eigenen Unzulänglichkeit. Statt souveräner Ausübung des Amtes empfindet man die Restriktionen, welche rechtliche Normen und mangelnde Kenntnis einem auferlegen, als Indizien für eine neue Form der bürokratischen Behinderung.

Das Eingabewesen z.B., das es im zentralistisch organisierten SED-Staat hin und wieder erlaubte, an den etablierten Strukturen des Staatsapparats vorbei die Revision von Entscheidungen durch jene zu erreichen, die eine Ausnahme anordnen konnten, bot offenbar ein Maß an Flexibilität, das nunmehr nicht mehr existiert. Der Rechtsstaat, der gleichsam alles regelt, gestattet solche Ausnahmen kaum oder nur unter großem Aufwand. Hinzu kommt eine ungeahnte Fülle von juristischen Texten, deren Sprache für viele schlicht unverständlich ist. Heute sei "alles viel bürokratischer", wird allerorts geklagt. Obwohl man in einem System lebte, dessen rigide Anweisungsstruktur nur widerspruchslöse Befolgung zuließ ("abnicken"), wird diese nun, im Nachhinein, als keineswegs undurchlässig und starr gesehen und über den zunehmenden Umfang der rechtlichen Regelungen und die Vielzahl der

Verwaltungsvorgänge geklagt. In der Tat bringen sie einen Arbeitsaufwand mit sich, der früher anscheinend nicht vonnöten war. Die Ausnahmen, welche einst die Verwaltung gewissermaßen funktionstüchtig hielten, trugen dazu bei, diese selbst deshalb für irrelevant zu halten; die planmäßige Erfüllung der Vorgaben aus der Zentrale bedurfte anscheinend nur bescheidener Anstrengungen. Entscheidungen, die rechtlich abzusichern waren, brauchte man selten zu treffen, da mit der Anweisung "von oben" auch die "Garantie" der Rechtmäßigkeit einherging. Jetzt aber ist jede Handlung daraufhin zu überprüfen, ob sie rechtens ist, und jeder Vorgang aktenmäßig, durch Protokolle, Vorgänge, Notizen usw. festzuhalten, um ihn kontrollierbar zu machen. Insofern ist der Arbeitsaufwand darum tatsächlich beträchtlich gestiegen. Doch entscheidender - und folgenreicher - dürfte ein darin verborgenes Problem sein: mit dem Vorwurf, jetzt herrsche mehr Bürokratie, geht nämlich der Vorwurf einher, dies verhindere Bürgernähe. Im Gegensatz zu früher, als man sich Zeit habe nehmen können, auf die Bürger geduldig einzugehen und gemeinsam Lösungen von Problemen zu suchen, sei dies nun nicht mehr möglich. Das behaupten jedenfalls durchweg auch die neuen Dezernenten und Amtsleiter, welche die einstigen Verwaltungen gar nicht aus der Amtsperspektive kennengelernt haben. In der Bereitschaft, sich auf die Nöte der Bürger verständnisvoll einzulassen und nicht Vorschriften und Gesetze vorzuschieben, sehen sie im übrigen nach wie vor einen Unterschied zu den Verwaltungen im Westen. Die Effektivität westlicher Verwaltungen wird zwar bewundert und angestrebt, aber gleichzeitig reklamiert man einen Rest von Eigenständigkeit für sich, indem man behauptet, vor allem beim Umgang mit den Bürgern anders als "im Westen" vorzugehen: gelassener, mit intimerer Kenntnis ihrer Probleme, mit mehr Zeitaufwand und mehr Verständnis. Ob damit tatsächlich ein anderes, für die ehemalige DDR womöglich typisches Verständnis von Bürgernähe zum Ausdruck kommt, oder lediglich ein Mangel an Effektivität kaschiert werden soll, ist allerdings kaum zu entscheiden.

Zu diesen Schwierigkeiten beim - inzwischen sicherer werdenden - Umgang mit dem neuen Recht und den neuen Verwaltungsstrukturen sowie den Beratern, die einerseits als Erleichterung und Orientierungshilfe, andererseits als Reglementierung und Einschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten erlebt werden, gesellt sich der ungewohnte Umgang mit der Pluralität der Parteien und einer freien Presse. Daß Kommunalpolitik nicht zur Parteipolitik degenerieren dürfe, ist zwar das einhellige Credo nicht nur der neuen Amtsleiter und Dezernenten. Das basisdemokratische Moment der Aufbruchsmomente hat sich insofern erhalten und die großen Koalitionen aus allen Parteien und Bürgerbewegungen in den meisten Stadtverordnetenversammlungen, ausgenommen die PDS, sprechen dafür. Doch diese Gemeinsamkeit aus der Zeit der Ablösung des alten Regimes weist schon erste Risse auf und beginnt offenbar zu bröckeln.

Innerhalb der Ressorts bzw. auf der vertikalen Hierarchieebene scheinen Mitglieder verschiedener Parteien zwar nach wie vor relativ problemlos zusammenarbeiten. Dies schließt sogar PDS-bzw. ehemalige SED-Mitglieder ein. Problematischer ist es indes zwischen den Ressorts. Klagen über mangelnde Kompetenzabgrenzungen, Ressortegoismus, unzureichender Informationsfluß verbinden sich mittlerweile nicht selten mit dem Verdacht, hierbei spielten vielleicht auch Parteiinteressen und Profilierungsabsichten eine Rolle. Gewiß können derartige Interpretationen struktureller Probleme kaum belegt werden, doch kommen solche Vermutungen zu oft, um sie als leichtfertige Erklärungsversuche eigener Qualifikationsdefizite zu mißachten.

Stärker wird freilich dieser Verdacht gegenüber den politischen Kontrollinstanzen geäußert, d.h. den Stadtversammlungen, bzw. deren Ausschüssen und Deputationen bzw. den Stadtverordnetenversammlungen. Dort müsse man Demokratie erst einmal lernen, ist der stets von neuem wiederholte Vorwurf an Institutionen, deren kontrollierende Funktionen man vornehmlich als von Sachkompetenz wenig getrübe kleinliche Kritiksucht zu erleben scheint. Immer wieder habe man auf die (neue) Rechtslage hinzuweisen, von der die Abgeordneten, gleich welcher politischen Couleur, wenig wüßten. Fragen, Bedenken, abweichende Meinungen usw. werden so als Symptome eines politischen Profilierungsinteresses gedeutet, von dem man allerdings überwiegend annimmt, es sei vor allem von den Landes- bzw. Bundeszentralen der jeweiligen Parteien, die selbstredend von den anstehenden Kommunalproblemen der jeweiligen Gemeinde keine Ahnung hätten, vorgegeben.

Offenbar hat inzwischen die Aufbruchstimmung der Wendezeit einem politisch-administrativen Alltag Platz gemacht, in dem sich die Lösung dringlicher kommunaler Probleme nicht mehr von den politischen Auseinandersetzungen auf Bundesebene trennen läßt. Gegen diese, allgemein beklagte, aber anscheinend für unaufhaltsam gehaltene Entwicklung kommt man auch mit gelegentlichem individuellen Widerstand nicht an. So bekennen einige, nicht ohne geheimen Stolz, hin und wieder schon einmal gegen ihre eigene Partei gestimmt zu haben, äußern jedoch die Befürchtung, auch diese Akte parteipolitischer Unabhängigkeit nicht mehr lange durchhalten zu können. Der Glaube an die Gewissensfreiheit bei politischen Entscheidungen sieht sich zunehmend mit (westlichen) Vorstellungen von einer Parteiraison konfrontiert, die für manche eine fatale Ähnlichkeit mit der Parteidisziplin der SED anzunehmen beginnen.

Was die weitere Entwicklung des prekärer werdenden Verhältnisses von Parteipolitik und Kommunalinteresse anbetrifft, ist man jedenfalls durchweg pessimistisch - und weiß gleichzeitig nicht, wie dieser Entwicklung zu begegnen wäre. Mit einem gewissen Bedauern hält

man sie für den Preis der Angleichung an die in den alten Bundesländern üblichen Verhältnisse.

In diesem Zusammenhang richtet sich der Vorwurf mangelnden Demokratieverständnisses dann auch an die Vertreter von (außerparlamentarischen) Bürgerbewegungen und Interessengruppen, die, wie einst zu Zeiten von "Rundem Tisch" und "Dialog", ständig das Wort ergriffen und bei allen Angelegenheiten mitreden wollten. Sie hätten noch nicht begriffen, daß die Spielregeln des repräsentativen Systems derartige Einmischungen eigentlich nicht zuließen. Es strikt zu unterbinden, hat man freilich auch Bedenken. So bleibt es bei dem Bedauern über unzureichendes Demokratieverständnis der anderen. Daß man vielleicht selbst ebenfalls noch lernen muß, mit demokratischen Verfahren der Kritik und Kontrolle umzugehen, findet dagegen kaum Erwähnung.

Insofern ist nicht auszuschließen, daß diese irritierenden Erfahrungen vornehmlich zur subjektiven Erklärung für eine Situation herhalten sollen, die für alle Beteiligten noch immer neu und unübersichtlich ist: nicht nur Entscheidungen nach bestem Wissen und Gewissen zu fällen, sondern sie auch gegen zuweilen massive Kritik zu verteidigen und rechtfertigen zu müssen. Daß solche Entscheidungen, die man guten Glaubens für richtig und dem Wohle der Gemeinde dienlich hält, demokratisch kontrolliert - und damit ihnen auch widersprochen, sie abgelehnt werden können -, ist eine Erfahrung, welche sich für die Neulinge in der politischen Auseinandersetzung erst allmählich verarbeiten läßt.

Alles in allem tragen Rechtsungewißheit, Angewiesensein auf Rat und Hilfe, extreme Zeitnot und die Unübersichtlichkeit der Verwaltungswege nicht dazu bei, einmal gefällte Entscheidungen mit der gebotenen Selbstsicherheit nach außen zu verteidigen. Die oft geäußerte Klage, von der Lokalpresse wiederholt und in Einzelfällen noch verstärkt, die kommunale Verwaltung in den neuen Bundesländern sei "unfähig", setzt jene, die dort arbeiten, unter einen permanenten Rechtfertigungszwang. Nach außen gewendet führt dies zu der Unterstellung, die Kontrollinstanzen übten ohne hinreichende Sachkenntnis unberechtigte Kritik, behinderten eine zügige Arbeit und hätten obendrein nicht den gebotenen Respekt vor der neuen Stadtverwaltung. Neidvoll wird berichtet, wie in den westlichen Partnerstädten die Verwaltung geschlossen nach außen aufträte und sich scheinbar über Parteihader hinweg durchzusetzen vermag. In den Augen der neuen Kommunalverwaltungen der Ex-DDR funktioniert sie dort nicht nur besser, sondern genießt auch ein weiteres höheres Ansehen bei den Bürgern. Der Zwiespalt, in dem sich die neuen Dezernenten und Amtsleiter der Gemeindeverwaltungen befinden, kommt hierbei zum Vorschein: einerseits sehen sie sich von den Bürgern vermehrt gefordert, weil Kommunalverwaltungen derzeit die Hauptansprechpartner

für deren zahllose Probleme sind - "der Staat, das ist doch jetzt die Gemeinde" -, andererseits leiden sie unter dem Stigma, diesem Erwartungsdruck nicht genügen zu können und als "unfähig" zu gelten.

Auch wenn sich allmählich die Verwaltungsarbeit verbessert, weil die Erfahrungen und Kenntnisse wachsen und die Arbeitsbedingungen sich normalisieren, werden die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern mit diesem Dilemma zwischen hohen Erwartungen der Bürger und Ansprüchen an sich selbst, zwischen der Fülle der Aufgaben und den unzureichenden Voraussetzungen für deren Lösung, noch einige Zeit zu leben haben.

Denn der Prozeß der Reorganisation der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern dürfte noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen (Giesen/Leggewie 1991). Wie lange er auch dauern mag und wie groß die Schwierigkeiten auch sein mögen, die noch zu bewältigen sind, um hier wie auf anderen Ebenen nur in etwa gleiche Voraussetzungen zu schaffen wie in den alten Bundesländern - eines kann schon jetzt gesagt werden: die Männer und Frauen, die sich in den neuen Ländern der Herausforderung des Wiederaufbaus der Kommunalverwaltungen stellen, verdienen Anerkennung. Sie leisten in einer Extremsituation wahrscheinlich ein Mehrfaches dessen, was Beschäftigten in gleicher Position in den westdeutschen Kommunalverwaltungen abverlangt wird. Als Gegenleistung erhalten sie nicht nur eine tarifliche Bezahlung, die unter dem Niveau in den alten Bundesländern liegt, sondern sie müssen sich - vor allem von Presse und Politikern aus dem Westen, wo man von den konkreten Schwierigkeiten der Aufbauarbeit in den neuen Ländern offenbar wenig Ahnung hat - nicht selten vorhalten lassen, daß es weniger am fehlenden Geld, sondern an der Unfähigkeit der dortigen Gemeindeverwaltungen läge, wenn der (wirtschaftliche) Aufbau im Osten nicht vorankomme. Es wird Zeit, daß man die Bedingungen, unter denen die neuen Kommunalverwaltungen zu verwirklichen suchen, was ihnen größtenteils vom Westen vorgegeben wird und wofür es im Osten keine kulturellen und politischen Wurzeln gibt, hier wie dort unbefangen zur Kenntnis nimmt.

Literatur:

- Berg, F., Harre, E., Möller, B. (1992), Demokratieauffassungen von Amtsleitern, unveröffentlichtes Forschungspapier, Berlin
- Berking, H., Neckels, S. (1991), Aussenseiter als Politiker: Rekrutierung und Identitäten neuer lokaler Eliten in einer ostdeutschen Gemeinde, in: Soziale Welt, Vol. 42, H. 3
- Giesen, B., Leggewie, C. (Hrsg.) (1991), Experiment Vereinigung, Rotbuch Verlag Berlin
- Osterland, M., Wahsner, R. (1991), Kommunale Demokratie als Herausforderung, in: Kritische Justiz, Vol. 24, H. 3/91
- Osterland, M., Wahsner, R. (1992), Die Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. Strukturelle und personelle Probleme ihrer Reorganisation nach der Wende, Manuskripte 66, hsg. von der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf
- Schäuble, W. (1991), Der Vertrag, Deutsche Verlagsanstalt Stuttgart
- Stahnke, A. (1992), Political Change in the Ex-GDR: The Transformation of two small Fowns, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript "GDR Studies Association" Konferenz in Washington 1992